Отрицательное заключение

об экспертизе муниципального нормативного правового акта

Управление инвестиций и развития предпринимательства Администрации города (далее – уполномоченный орган) в соответствии порядком проведения экспертизы и оценки фактического воздействия действующих муниципальных нормативных правовых актов, утвержденным постановлением Главы города   
от 14.11.2017 № 172, рассмотрев действующий муниципальный нормативный правовой акт - *постановление Администрации города от 20.11.2012 № 8960 «Об утверждении Правил пользования городским транспортом общего пользования в городском округе город Сургут»,* сводный отчет об экспертизе действующего нормативного правового акта и свод предложений по результатам публичных консультаций, подготовленные *департаментом городского хозяйства Администрации города,* сообщает следующее.

Нормативный акт подлежит экспертизе в соответствии с планом проведения экспертизы действующих муниципальных нормативных правовых актов, утвержденным распоряжением Главы города от 10.01.2020 № 01   
«Об утверждении плана проведения экспертизы и оценки фактического воздействия действующих муниципальных нормативных правовых актов на 2020 год».

Муниципальный нормативный правовой акт направлен для подготовки настоящего заключения повторно.

По итогам проведения экспертизы действующего муниципального нормативного правового акта уполномоченным органом подготовлено отрицательное заключение от 15.06.2020 года. Замечания к сводному отчету и своду предложений устранены.

Исходя из отчета об экспертизе, целью правового регулирования является обеспечение безопасности и повышения качества предоставления услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования на территории города.

Потенциальными адресатами правового регулирования являются перевозчики, осуществляющие регулярные перевозки пассажиров на основании муниципального контракта на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам, или свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок – 10 субъектов, исходя из реестра муниципальных маршрутов регулярных перевозок.

Поскольку все обязанности субъектов предпринимательской деятельности установлены федеральным законодательством, расчет расходов субъектов предпринимательской деятельности, связанный с необходимостью соблюдения установленных нормативным правовым актом обязанностей, с применением методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, утвержденной приказом Департамента экономического развития ХМАО-Югры от 30.09.2013 № 155 (с изменениями от 30.09.2015 № 200), не производился.

Информация об экспертизе действующего муниципального нормативного правового акта размещена структурным подразделением на официальном портале Администрации города «12» мая 2020 года.

Для привлечения субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности при проведении экспертизы информация об экспертизе действующего муниципального нормативного правового акта размещена на портале проектов нормативных правовых актов (<http://regulation.admhmao.ru>).

Субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности проинформированы о проведении публичных консультаций в мессенджере «Viber» в группе «ОРВ в Сургуте».

Ответственным за проведение экспертизы проведены публичные консультации в период с «12» мая 2020 по «25» мая 2020 года.

Уведомления были направлены:

- Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре;

- Союзу «Сургутская торгово-промышленная палата»;

- Ассоциации Строительных Организаций города Сургута и Сургутского района;

- Некоммерческому партнерству «Энергоэффективность, Энергосбережение, Энергобезопасность» города Сургута;

- Общероссийской общественной организации содействия привлечению инвестиций в Российскую Федерацию «Инвестиционная Россия»;

- Региональному отделению Общероссийской Общественной Организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»;

- АО «СПОПАТ»;

- ООО «Центр»;

- ООО «Сургутгазсервис»;

- ООО Автотранспортное предприятие «Автолайн» (ООО АП «Автолайн»).

По результатам проведения публичных консультаций поступило 5 отзывов от их участников, в том числе:

- 4 отзыва в поддержку действующего правового регулирования;

- в 1 отзыве содержалось 3 замечания (предложения), которые не приняты по обоснованным причинам.

Результаты публичных консультаций и позиция ответственного за проведение экспертизы отражены в таблице результатов публичных консультаций.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование участника  публичных  консультаций | Высказанное мнение  (замечания  и (или)  предложения) | Позиция ответственного  за проведение экспертизы об учете (принятии)  или отклонении мнения  (замечания и (или)  предложения),  полученного от участника  публичных  консультаций (с обоснованием позиции) | Принятое решение о принятии  или отклонении  мнения (замечания  и (или) предложения)  (по результатам  урегулирования  разногласий с участниками  публичных  консультаций) |
| Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре | Замечания и (или) предложения отсутствуют | - | - |
| ООО «Центр» | Замечания и (или) предложения отсутствуют | - | - |
| ООО «Сургутгазсервис» | Замечания и (или) предложения отсутствуют | - | - |
| ООО АП «Автолайн» | Замечания и (или) предложения отсутствуют | - | - |
| АО «СПОПАТ» | Согласно ст. 13 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11.06.2010 года №102-оз «Об административных правонарушениях» (далее – закон ХМАО № 102-оз) безбилетный проезд в автобусах городского и пригородного сообщения считается административным правонарушением, за которое предусмотрена ответственность в виде административного штрафа. В соответствии со статьей 47 указанного закона рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13 «Безбилетный проезд», уполномочены административные комиссии. Согласно статье 48 Закона ХМАО № 102-оз протоколы об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена статьей 13, составляют:  должностные лица органов внутренних дел;  должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, перечень которых устанавливается в соответствии с пунктом 5 настоящей статьи, при осуществлении ими полномочий по контролю (надзору), делегированному Российской Федерацией или Ханты-Мансийским автономным округом - Югрой, и при осуществлении муниципального контроля - о правонарушениях, предусмотренных статьями 11, 13 (совершенных на общественном транспорте, являющемся муниципальной собственностью),  Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13 Закона ХМАО №102-оз, утвержден постановлением Администрации г. Сургута от 06.05.2016г № 3382. К таким лицам относятся сотрудники контрольного управления администрации г. Сургута.  Однако осуществлять контроль за оплатой проезда в городском транспорте общего пользования не предусмотрено Положением о контрольном управлении, а также не предусмотрено административными регламентами МВД контролировать оплату проезда в городских автобусах. Следовательно, действующим региональным законодательством должностные лица органов внутренних дел, и сотрудники контрольного управления Администрации г. Сургута наделены полномочиями составлять протоколы за безбилетный проезд, но не имеют права проводить мероприятия по контролю за оплатой проезда.  Пункт 7 Правил пользования городским транспортом общего пользования в городском округе город Сургут (утвержденных постановлением от 20.11.2012г. № 8960) (далее Правила) называется «Осуществление контроля за оплатой проезда, провозом ручной клади», однако подпункт 7.1. касается только контроля за работой транспорта и не имеет отношения к пассажирам, которые согласно названию, должны быть объектами контроля за оплатой проезда. Пунктом 6.5.1. Правил установлено, «Безбилетным является лицо, обнаруженное при проверке в транспортном средстве без билета». В настоящее время выявить пассажира, подлежащего привлечению к административной ответственности по ст. 13 Закона ХМАО №102-оз, учитывая действующие Правила, могут только на основании своих должностных инструкций кондукторы и контролеры городского транспорта – работники предприятий, обслуживающих городские маршруты. Получается, что, выявив в городском маршрутном автобусе безбилетного пассажира, по действующему законодательству округа, они должны привлечь к составлению протокола об административном правонарушении уполномоченных должностных лиц органов внутренних дел или Контрольного управления Администрации г. Сургута, которые в свою очередь должны направить протоколы в Административную комиссию для принятия решения о назначении административного штрафа. В реальной жизни это абсолютно не выполнимо из-за специфики работы городского общественного транспорта. Безбилетные пассажиры должны оплачивать штраф, установленный пунктами 6.5.1, 6.5.2, 6.5.3 Правил в момент проведения контроля. В настоящее время в городе Сургуте созданы все предпосылки для уменьшения доходности городских маршрутов и полное отсутствие со стороны пассажиров ответственности, предусмотренной региональным законодательством за безбилетный проезд, так как многие недобросовестные пассажиры понимают, что, несмотря на установленную Правилами сумму штрафа за безбилетный проезд в размере десятикратной стоимости проезда, максимальное «наказание» для таких пассажиров - это оплата поездки при контроле в размере 23 рубля 50 копеек, а все остальное время можно спокойно пользоваться транспортом бесплатно. | Замечания отклонены.  Статьёй 72 Конституции Российской Федерации установлено, что административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации (РФ) и субъектов РФ.  В соответствии с частью 1 статьи 1.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.  Согласно пункту 1 части 1 статьи 1.3.1 указанного Кодекса к ведению субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов РФ об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного  самоуправления.  В силу подпункта 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопроса установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.  Статьей 13 Закона ХМАО № 102-оз предусмотрена ответственность за безбилетный проезд в автобусах городского и пригородного сообщения. В соответствии с ч. 2 ст. 48 Закона должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа вправе составлять протоколы об административных  правонарушениях, предусмотренных, в том числе статьей 13 Закона.  Перечень должностных лиц Администрации города, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержден постановлением Администрации города от 30.01.2014 № 628 «Об утверждении перечня должностных лиц Администрации города, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».  В соответствии с положением о контрольном управлении (РА от 18.04.2018 № 609) функциями управления, в том числе, является: выявление нарушения Закона ХМАО № 102-оз; составление протоколов об административных правонарушениях по соответствующим статьям Кодекса; контроль исполнения должностными лицами Администрации города полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях.  Рассматривать дела об административных правонарушениях, в том числе по ст. 13 Закона вправе административные комиссии (п. 2 ст. 47 Закона).  Таким образом, Законом установлено, что за безбилетный проезд в автобусах городского и пригородного сообщения предусмотрена только административная ответственность, иная ответственность не установлена. Кроме этого, полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях наделены исключительно должностные лица органов местного самоуправления.  Правовые основания наделения кондукторов полномочиями по взиманию штрафов непосредственно при выявлении факта отсутствия проездного документа, без привлечения к административной ответственности в установленном Законом порядке, отсутствуют. | Замечания сняты. Протокол от 29.05.2020. |
| Пункт 6.5. Ответственность пассажиров. Фактически не выполняющийся пункт Постановления. Безбилетные пассажиры должны оплачивать штраф, установленный пунктами 6.5.1, 6.5.2, 6.5.3 Правил в момент проведения контроля. В настоящее время в городе Сургуте созданы все предпосылки для уменьшения доходности городских маршрутов и полное отсутствие со стороны пассажиров ответственности, предусмотренной региональным и местным законодательством за безбилетный проезд, так как многие недобросовестные пассажиры понимают, что несмотря на установленную Правилами сумму штрафа за безбилетный проезд в размере десятикратной стоимости проезда, максимальное «наказание» для таких пассажиров - это оплата поездки при контроле в размере 25 рублей 00 копеек, а все остальное время можно спокойно пользоваться транспортом бесплатно. |
| Пункт 7.1. изложить в следующей редакции:  Контроль за оплатой пассажирами проезда, провоза ручной клади по регулярным маршрутам проводится кондукторами (при их отсутствии водителями) городского транспорта общего пользования при исполнении ими своих должностных обязанностей и(или) контролерами городского транспорта общего пользования.  Пункт 7.2. исключить из пункта 7 и считать отдельным пунктом 9.  Пункт 8.2.2. изложить в следующей редакции:  Выполнить требования п. 6.5.1. настоящих Правил в части взимания штрафа за безбилетный проезд путем принятия от пассажира наличных денежных средств в сумме десятикратной стоимости проезда и выдачи пассажиру десяти контрольных билетов, подтверждающих уплату штрафа, либо принятия безналичных денежных средств посредством системы АСОП с выдачей чека.  Дополнить пунктом 8.2.3. следующего содержания:  В случае выявления иных нарушений требований настоящих Правил принимать в пределах своих полномочий меры, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. |

По результатам рассмотрения замечаний (предложений) в адрес участника публичных консультаций направлено письмо-уведомление о результатах принятых решений.

Для выработки единого подхода организована работа по урегулированию разногласий с участником публичных консультаций в форме телефонных переговоров. По результатам обсуждений замечаний (предложений), поступивших в ходе проведения публичных консультаций, а также после представленного обоснования позиции ответственного за проведение экспертизы, замечания сняты (протокол от 29.05.2020).

По результатам рассмотрения представленных документов установлено:

1. Процедуры экспертизы, предусмотренные порядком, *соблюдены.*

2. Сводный отчет об экспертизе:

2.1. Форма отчета *соответствует порядку.*

2.2. Информация, содержащаяся в отчете об экспертизе, *достаточна.*

2.3. Обоснование решения проблемы действующего способа регулирования *недостаточно.*

Положения правового акта дублируют федеральное законодательство. При этом, федеральным законодательством не установлена обязанность органов местного самоуправления утверждать Правила пользования городским транспортом общего пользования.

Утверждение муниципальным правовым актом норм и понятий, предусмотренных федеральным законодательством, является принятием нормативного правового акта за пределами компетенции. Указанная позиция выражена в информации Прокуратуры города Сургута (письмо от 19.07.2019 № 07-06-2019 прилагается) по результатам изучения проекта решения Думы города «О внесении изменений в решение Думы города от 26.12.2017 № 206-VI ДГ «О правилах благоустройства территории города Сургута» (прилагается).

3. В действующем правовом акте выявлены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

3.1. В преамбуле постановления отсутствует ссылка на законодательство, которое является основанием для утверждения правового акта.

*Непрозрачность административных процедур является ограничением для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.*

3.2. В пункте 1 Правил пользования городским транспортом общего пользования в городском округе город Сургут (далее – Правила) установлены положения, которые регламентированы федеральными правовыми актами, но ссылки на них не предусмотрены. Например, отсутствуют ссылки на:

- Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;

- Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;

- Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»;

- Федеральный закон от 14.06.2012 № 67-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном»;

- Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»;

- ГОСТ Р 51825-2001 «Услуги пассажирского автомобильного транспорта. Общие требования»;

- постановление Правительства РФ от 15.08.2018 № 943 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков при проверке информации об угрозе совершения акта незаконного вмешательства на объекте транспортной инфраструктуры и (или) транспортном средстве»;

- приказ Минтранса РФ от 15.01.2014 № 7 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и Перечня мероприятий по подготовке работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, к безопасной работе и транспортных средств к безопасной эксплуатации»;

- приказ Минтранса России от 28.09.2015 № 287 «Об утверждении профессиональных и квалификационных требований к работникам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»;

*Непрозрачность административных процедур является ограничением для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.*

3.3. В Правилах установлены положения, которые регламентированы федеральными правовыми актами, в которые неоднократно вносились изменения. В постановление со дня его утверждения не разу не вносились изменения для приведения его в соответствие действующему законодательству.

При этом, в разделе 1 Правил установлено, что они обязательны для исполнения как перевозчиками, так и пассажирами, и должны находиться в салонах подвижного состава городского транспорта общего пользования, что является невыполнимым.

*Несоответствие федеральному законодательству является ограничением для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.*

3.4. Пунктом 7.2 Правил предусмотрено, что нарушение настоящих Правил влечет привлечение к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

При этом, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и Законом Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 11.06.2010 № 102-оз «Об административных правонарушениях» не предусмотрена административная ответственность за нарушение Правил пользования городским транспортом общего пользования.

*Несоответствие федеральному законодательству является ограничением для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.*

3.5. В нормативном правовом акте установлены обязанности перевозчиков, которые в основном дублируют положения федерального законодательства.

При этом, федеральным законодательством не установлена обязанность органов местного самоуправления утверждать муниципальным правовым актом Правила пользования городским транспортом общего пользования.

Кроме того, пунктами 84, 87 приложения к постановлению Правительства от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» установлено:

- лицо, являющееся безбилетным, оплачивает проезд от пункта посадки до пункта назначения в порядке, установленном перевозчиком;

- в случае обнаружения в транспортном средстве багажа или ручной клади, перевозка или провоз которых подлежит оплате и на которые не оформлена багажная квитанция или квитанция на провоз ручной клади, владелец этого багажа или этой ручной клади обязан оплатить их перевозку от пункта посадки до пункта назначения в порядке, установленном перевозчиком.

*Наличие избыточных полномочий органов власти затрудняет ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.*

Выводы и предложения:

Признать утратившим силу постановление Администрации города от 20.11.2012 № 8960 «Об утверждении Правил пользования городским транспортом общего пользования в городском округе город Сургут» по основаниям, изложенным в пункте 2.3 и пункте 3 Заключения.

Начальник управления инвестиций

и развития предпринимательства С.В. Петрик

«22» июня 2020 г.

Ворошилова Юлия Павловна

8 (3462) 52-20-83



